

Artigo

Registro de imóveis na região oeste do Pará: dificuldades encontradas na regularização fundiária sustentável e as (im)possibilidades de mitigação

Property registration in the western region of Pará: difficulties encountered in sustainable land regularization and the (im)possibilities of mitigation

Fernando O'Grady Cabral Junior¹

¹Doutorando em Ciências Jurídico-Sociais pela Universidad del Museo Social, Doutorando em Ambiente e Desenvolvimento - PPGAD, UNIVATES e Tabela pelo Estado do Pará. E-mail: fernandogradey@hotmail.com.

Submetido em: 28/06/2024, revisado em: 29/06/2024 e aceito para publicação em: 01/07/2024.



Resumo: Este artigo tem como objetivo geral identificar os obstáculos que o poder público enfrenta para efetuar, com eficácia, a regularização fundiária sustentável na região oeste do Pará. Os objetivos específicos são: identificar as leis que regulamentaram, ao longo da história, a regularização fundiária no Pará; identificar os principais fatores que têm impedido as autoridades de fiscalizar com eficácia as terras; apontar as possíveis medidas legais e administrativas necessárias, indicando aspectos ambientais, econômicos e sociais, positivos e negativos da regularização fundiária. Para tanto, no que diz respeito à metodologia, para além do levantamento bibliográfico, aplicou-se um questionário para cinco servidores públicos que trabalham com o cadastro de terras da região Oeste do Pará. O referencial teórico possui aporte, essencialmente, em Harvey (1996), Castells (1980) e Albuquerque (2000). Ao final deste trabalho, conclui-se que a principal dificuldade, na maioria dos municípios dessa região, é a falta de interesse das gestões municipais em executar e desenvolver as políticas públicas de regularização, emissão de títulos, cadastramento e mapeamento, conforme a lei. Ademais, pensar nesse cenário implica trabalhar com políticas favoráveis que garantam a estabilidade e a equidade social, cultural, política e econômica das comunidades humanas.

Palavras-chave: Regularização; Gestões municipais; Poder público.

Abstract: This article has a general objective to identify the obstacles that the public authorities face to effectively carry out the sustainable land regularization in the western region of Pará and mitigation proposals. The specific objectives are: to identify the laws that have regulated, throughout history, land tenure regularization in Pará; identify the main factors that have prevented authorities from effectively overseeing land; point out the possible legal and administrative measures necessary, indicating environmental, economic and social, positive and negative aspects of land title regularization. Therefore, with regard to the methodology, in addition to the bibliographic survey, a questionnaire was applied to five public servants who work with the land registry in the western region of Pará. The theoretical framework is essentially based on Harvey (1996), Castells (1980) and Albuquerque (2000). At the end of this work, it is concluded that the main difficulty, in most municipalities in this region, is the lack of interest of municipal administrations in executing and developing public policies for regularization, issuance of titles, registration and mapping, according to the law. Furthermore, thinking about this scenario implies working with favorable policies that guarantee the stability and social, cultural, political and economic equity of human communities.

Key words: Regularization; Municipal administrations; Public Power.

1 INTRODUÇÃO

O Estado do Pará possui uma situação complexa no que concerne à regularização fundiária. A região amazônica é conhecida nacional e internacionalmente pelo crescente desmatamento e queimadas, pelo número de propriedades irregulares, pela falta de fiscalização e monitoramentos irregulares e ineficazes. De acordo com os dados oficiais acerca das queimadas, monitoradas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), com o Cadastro Ambiental Rural (CAR), as propriedades rurais de médio e grande porte responderam, em 2019, por 72%

dos focos de calor nas quatro áreas mais críticas da Amazônia (INPE, 2019).

A Lei de Proteção da Vegetação Nativa, conhecida como Novo Código Florestal (Lei Nº 12.651/2012), prevê normas para proteção da vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente, exploração florestal e assuntos interligados (BRASIL, 2012). Ademais, é importante destacar que o CAR instituído por esta Lei, trata-se de um registro georreferenciado das informações ambientais das

propriedades bem como posses rurais em terras brasileiras. O CAR tem como finalidade aprimorar a fiscalização dos órgãos ambientais, visto que eles poderão utilizar as informações cadastrais e identificar quaisquer modificações no patrimônio natural das propriedades registradas. Além disso, será possível efetivar o acompanhamento, periodicamente, de queimadas e desmatamentos ilegais em UC's (unidades de conservação) (BRASIL, 2012).

O CAR é um registro que permite verificar, por meio eletrônico, os imóveis rurais, sua situação ambiental, além de apresentar informações sobre o atendimento ou não à legislação referente às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, entre outras informações de grande relevância. A criação deste cadastro é importante, contudo, ainda existem áreas que não foram cadastradas e nem sequer há fiscalização por parte do poder público, acarretando em vários imóveis em condições irregulares. Nas áreas de floresta ainda há a necessidade de registrar o Termo de Manejo Florestal, caso o imóvel possua um cadastro de plano de manejo para o extrativismo de madeira aprovado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

De acordo com UNGER (2008), de todos os problemas existentes na Amazônia o maior consiste na ausência da regularização fundiária. Acredita-se que se trata de uma ação fundamental para evitar um caos fundiário, que resulta em prejuízos, ocorrendo, inclusive violência, consagrando cada vez mais a grilagem e a sobreposição de terras e registros em duplicidade em decorrência de atividades fraudulentas.

Na região Oeste do Pará, a partir do exercício profissional da delegação da função registral torna possível verificar que, há propriedades que não constam no registro de imóveis, o que impossibilita o cadastramento da propriedade no CAR, as propriedades que não possuem o registro dos imóveis estão na informalidade, não podem solicitar licenciamento ambiental ou financiamentos para investirem na produção agrícola e extrativismo, por exemplo.

Vale ressaltar que os projetos sobre a regularização, seguida da submissão e análise do CAR, possibilitará a adesão aos Planos de Regularização Ambiental – (PRA). Além disso, a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, estabelece normas gerais sobre a Proteção da Vegetação Nativa, incluindo Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito; a exploração florestal e uso alternativo do solo (BRASIL, 2012).

É relevante entender as questões jurídicas ligadas à regularização fundiária, ambiental e social da região Oeste do Estado do Pará, além de suas dificuldades e entraves administrativos, jurídicos, que obstaculizam o processo de fiscalização das mesmas. O município de Prainha no Estado do Pará, onde foi realizada a pesquisa, dispõe da Lei nº101/2019 que trata da regularização fundiária no município, contudo não foi colocada em execução. É importante destacar que a regularização fundiária é considerada como um recurso que abarca medidas jurídicas, ambientais e sociais, com o intuito de regularizar os assentamentos nas cidades, neste caso, no estado do Pará. Desta forma, trata-se de uma ação relevante

para atuação nas áreas irregulares.

Os assentamentos irregulares são caracterizados pela precariedade oferecida pelo poder público em relação aos serviços essenciais, previstos em lei, pela presença de população que tem menor renda e baixo grau de escolaridade, ocorrendo de maneira desordenada e densa, em terrenos de propriedade alheia ou situados em áreas de proteção ambiental

Ademais, a ilegalidade da ocupação de terras e a ausência de regularização fundiária ou a fiscalização precária impedem os prestadores de serviços públicos de oferecer as condições essenciais, como de saneamento básico e, assim, os moradores recorrem a formas de moradia precárias, trazendo sérios riscos à saúde e poluição ambiental.

Logo, acredita-se que a regularização fundiária sustentável é uma das alternativas para a problemática apresentada, uma vez que esta poderá viabilizar a sustentabilidade das cidades por meio de ações que busquem a proteção além da recuperação do meio ambiente e, ao mesmo tempo, ocorrerá a inserção social dos habitantes com a aplicação de medidas públicas e participação social no processo de gestão das áreas, além de ações que façam com que estes habitantes permaneçam no local e, assim, previne a formação de novos assentamentos irregulares. A regularização é uma peça-chave para o planejamento dos espaços e ocupações, assim, esta pesquisa também se debruça sobre os impactos sociais, ambientais e econômicos da sociedade.

No rol do cenário descrito, problematiza-se: de que modo as percepções de servidores públicos, acerca da regularização fundiária denuncia a regularização sustentável na região oeste do Pará? Tem-se como objetivo geral identificar os obstáculos que o poder público enfrenta para efetuar, com eficácia, a regularização fundiária sustentável na região oeste do Pará e propostas de mitigação. Enquanto objetivos específicos encontra-se: i) Identificar as leis que regulamentaram, ao longo da história, a regularização fundiária no Pará; ii) Identificar quais os principais fatores que têm impedido as autoridades de fiscalizar com eficácia as terras; iii) Apontar as possíveis medidas legais e administrativas necessárias, indicando aspectos ambientais, econômicos e sociais, positivos e negativos da regularização fundiária.

2 A QUESTÃO DE DOMÍNIOS DE TERRAS NO PARÁ

Para que se possa compreender como se dá o processo de ocupação de terras, mais precisamente no Pará, faz-se necessário abordar o contexto histórico do processo de colonização neste estado. O território paraense como um estado, originalmente, pertencia aos povos nativos e, posteriormente, definidos pelo Tratado de Tordesilhas como de propriedade da Espanha. Os portugueses iniciaram a exploração e, desta forma, fundaram um território que ficou, na época, sob seu domínio, mais conhecido como “Maranhão e Grão Pará” e acabaram expulsando os demais estrangeiros que estavam na região naquela época (Marés, 2003).

Nota-se que o Pará já era cobiçado desde aquela época em virtude das suas riquezas naturais. Assim, nota-

se que desde o século XVI há a presença de colonizadores, responsáveis pelos ciclos da economia da região. O estado do Pará é uma situação extremamente peculiar, é um Estado extenso em território, contudo sem a presença do Poder Público com situações preocupantes no que tange ao descaso das autoridades sejam municipais, estaduais e federais que não prestam o devido ao assessoramento, fiscalização e monitoramento de terras (GadelhA, 2002).

Os municípios são imensos sem a presença de polícia, fiscais tributários e ambientais. O estado é carecedor de infraestrutura básica de esgotos, saneamento, malha viária, habitacional, saúde, não tem política de remoção de resíduos sólidos e nocivos etc. O Estado do Pará é constantemente vilipendiado por traficantes de animais e de flora, desmatamento irregular e queimadas, tráfico de menores, garimpeiros ilegais e extração de minérios clandestinos (Frias, 2019).

O Estado do Pará é extenso em território e maioria dos municípios de difícil acesso, contudo a concentração dos recursos fica restrita à capital, e a maioria das cidades do interior ficam entregues à própria sorte. A presença do Estado como presença do governo estadual não se visualiza na maioria dos municípios, desta maneira a população depende da prefeitura e recursos municipais para o seu desenvolvimento social e cultural.

A maioria da população não tem registro da propriedade, e na área urbana somente 5% dos imóveis são regularizados, desta maneira inviabiliza a inclusão social e o fomento da economia local e a geração de um uma economia sustentável respeitando o meio ambiente.

3 FUNÇÃO SOCIAL DE PROPRIEDADE

Para Teizen Júnior (2004), a palavra propriedade provém do latim *proprium* e significa aquilo que me pertence, abarca todos os direitos que formam o nosso patrimônio, ou seja, todas as situações jurídicas que envolvem a pecúnia sobre os quais um titular pode ter ingerência socioeconômica e ambiental. Cabral (1997, p. 23) traz um conceito da função social do imóvel rural como “o princípio, que regulamenta a atividade agrária dos rurícolas, os direitos e obrigações no âmbito social, econômico, trabalhista e ambiental, objetivando a satisfação das necessidades materiais daqueles e o bem-estar da coletividade”. Na legislação brasileira, este princípio está previsto no Art. 170 da CF/88.

A questão de propriedade é uma ideia bastante complexa, pois não apenas se refere ao domínio do titular sobre um determinado bem, como também resume as complexas relações jurídicas existentes entre o detentor do real e os não-proprietários. O Código Civil, em seu artigo 1228, adotou somente o termo “propriedade” (Melo, 2013), onde a propriedade é definida no âmbito jurídico como direito de propriedade é o direito de usar, gozar, usufruir e dispor de um determinado bem, e de reavê-lo, de quem quer que injustamente o esteja possuindo.

Entretanto, mesmo com o direito de usufruto e posse de um determinado bem, faz-se necessária a análise sobre a função social do mesmo que, segundo Albuquerque (2000) a função social está integrada, pois, ao conteúdo mínimo do direito de propriedade, e dentro deste conteúdo

está o poder do proprietário de usar, gozar e dispor do bem, direitos que podem ser objetos de limitações que atentem a interesses de ordem pública ou privada.

Portanto, verifica-se a necessidade de dois requisitos com a intenção de alcançar a função social da propriedade: deve atender aos interesses de ordem pública e privada. A lei deverá dispor acerca dos limites da função, neste caso, na Constituição Federal de 1988 no Art. 5º, incisos XXI e inciso XXIV que faz referência ao direito de propriedade individual. Vale ressaltar que a Constituição dispõe, especificamente, nos incisos XXVII a XXXI, a proteção ao direito autoral, à propriedade industrial e de marcas, bem como o direito de herança (Cruz, 2020).

A função social da propriedade é essencial para uma qualidade de vida saudável de toda a sociedade, e a geração de renda, trabalho, geração de riquezas e sustentabilidade social e ambiental em conjunto com os atores sociais e o Poder Público, como ente fiscalizador, e respeitada a harmonia com o meio ambiente social e regional como um sistema harmônico e equilibrado. A propriedade é base do nosso sistema econômico, político, ambiental na sociedade organizada e evoluída na atualidade.

Silva (1997, p. 84) ensina sobre este tema que a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Já a CF também apresenta algumas normas sobre essa temática no Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei.

Caso a função social da propriedade rural não seja atendido, a Constituição prevê sanção, no Art. 184 por meio da desapropriação de interesse social. Observa-se a importância de atender as exigências previstas em legislações para que seja alcançada a função social, com base no artigo 182, § 2º, CF. “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor municipal”.

Assim, o titular da propriedade tem como obrigação o atendimento relacionado à função social e ambiental da propriedade, para o bem-estar de todas as pessoas - objetivando a esfera social como um todo - e para a proteção ambiental. Lima (1992, p. 89-90) traz, a respeito da posse agrária, que a legitimação de sua figura, no entanto, está direcionada ao cumprimento da função social da propriedade, que, na verdade, é o cumprimento da função social da terra, não o fazendo, o proprietário se sujeita a diversas sanções. Afinal de contas, em que momento a propriedade realiza a sua função social? Pode-se encontrar a resposta na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, sendo recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Em seu art. 2º §1º.

Mediante as inúmeras barreiras de se limitarem os direitos de propriedade, diferentes juristas reforçaram a autonomia da categoria jurídica da posse, diante da propriedade. Conforme afirma Ana Albuquerque (2000, p.35), a função social da propriedade corresponde às

limitações fixadas levando em consideração o interesse público e tem como finalidade instituir uma conceituação dinâmica da propriedade, com as exigências sociais e, por outro lado, a função social da posse faz referência a uma realidade que se manifesta indispensável, de maneira jurídica, a expressão da necessidade do ser humano.

Segundo Albuquerque (2000), a posse não é subsidiária à propriedade, muito menos forçosamente destinada a protegê-la, podendo, assim, opor-se a ela como uma espécie de direito real, com uma função social específica que visa proteger os interesses vitais dos indivíduos. Desta forma, a categoria jurídica da posse integra o fato social à norma, suscitando não apenas relevantes consequências jurídicas, e também modificando o fato em si da posse num verdadeiro direito (Gonçalves, 2009).

Além disso, a atual seleção de legitimar a posse, sem sequer passar pela inscrição dos títulos de propriedade, demonstra a conscientização atual acerca da importância da situação factual da posse em relação aos direitos inscritos no conceito da propriedade privada; o emprego do título de inscrição da ocupação na Secretaria do Patrimônio Federal, previsto pelo artigo 7º da Lei 11.481, de 31 de maio de 2007. Trata-se, desta forma, de um ato administrativo precário que pode ser suprimido a qualquer momento e que pressupõe a utilização efetiva dos terrenos federais pelo ocupante, entretanto reconhece como é a realidade da ocupação dos habitantes.

Os trâmites de registro dos imóveis são complexos nos cartórios e bloqueiam os projetos de regularização fundiária no Brasil, além de outros países. Comby (2007) destaca que o insucesso da implementação do cadastro é notável, principalmente em cidades africanas, sendo que em parte explicitado pela imposição de um sistema de gestão de terras que demorou muito tempo para que fosse consolidado nos países ocidentais.

A estrutura cartorária de registro de imóveis no Brasil merece inúmeras reformas, com o objetivo de simplificá-las, torná-las eficazes e transparentes, a solução para aperfeiçoar os projetos de regularização fundiária não se encontra, na retirada completa de toda tentativa de registrar o solo das favelas. Um conceito que

É preciso, não obstante, que os cartórios sejam cada vez mais permeáveis às especificidades próprias da urbanização do Brasil, em que a informalidade se transformou em um elemento estruturante da urbanização brasileira, além da América Latina (Gonçalves, 2009).

A MP n.459/2009, apresentada pela Câmara dos Deputados, previu a demarcação urbanística, e foi instituído o título de legitimação da posse para assegurar aos ocupantes de terrenos privados, isentos de litígios, a obtenção de um título fundiário de legitimação da posse que pode ser, ao final de cinco anos, convertido, assim, em um título de propriedade privada, sem ser preciso nenhum trâmite duradouro e penoso no Poder Judiciário com elevados custos e despesas com advogados, além de taxas judiciárias.

Nesse cenário, as etapas de legalização de terrenos precisam combinar a segurança fundiária, trazida pelo CAR, com as particularidades que fazem parte da gestão do solo no interior das favelas. Segundo Le Roy et al. (1996) sob o ponto de vista dos casos africanos, trata-se de

solidificar uma visibilidade externa pelo registro do conjunto da área que compõe a favela, observando as especificidades ligadas à apropriação do solo no interior destas áreas.

As exigências são diversas para se regularizar um imóvel assim como exigências no âmbito municipal, estadual e federal. Contudo a ausência de órgãos e entidades estaduais e federais na maioria dos municípios brasileiros e especialmente no Estado do Pará dificulta a muito esse processo seja para o recolhimento de tributos e taxas devidos, ou seja, para a realização de cadastros exigidos como georreferenciamento, cadastro de terras, expedição de títulos, fiscalização de áreas ambientais, as florestas áreas de preservação ambiental e monumentos naturais.

Logo, o emprego das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), a concessão de utilização ou às formas coletivas de usucapião, o novo instrumento de demarcação urbanística, assim como o fortalecimento da figura da posse se revestem, certamente, dessa lógica.

Inicialmente, é preciso realizar um conceito da política pública de regularização. Segundo Alfosin (2007, p. 78):

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Ao se pensar em uma visão mais econômica da regularização de assentamentos irregulares, de inclusão da população com menor poder aquisitivo aos mercados formais, com a intenção de que a inserção de uma nova realidade financeira de ganho de capital dê uma nova dinâmica a esses mesmos mercados. Suas proposições ocasionam em novos programas de regularização fundiária com base em titulação em grande escala de habitantes irregulares, no Peru, que do dia para a noite se tornaram proprietários de bens fundiários e imobiliários (Soto, 2001).

Outra perspectiva da questão da regularização fundiária é da dignidade do ser humano. Pode-se afirmar que a regularização fundiária é de interesse da sociedade e, assim, é uma ação considerada importante para fornecer segurança jurídica às posses exercidas para fins de moradia por pessoas de baixo poder aquisitivo.

Outro objetivo é o de fazer a integração de assentamentos precários à cidade, melhorando não só as edificações usadas como habitação, contudo todo o seu entorno (melhoramento urbanístico, principalmente as vias de circulação, no sistema de drenagem das águas pluviais e lacustres, nos equipamentos sociais, etc.). As dificuldades de acesso à moradia digna, regular, legalizada, especialmente pelas pessoas de baixa renda, geraram inúmeros assentamentos subnormais, como por exemplo, favelas, ocupações em áreas de risco e/ou de preservação do meio ambiente e evitam desastres (MPPR, 2015).

Dessa maneira pode-se verificar, que inúmeras cidades possuem o desafio de realizar a integração dessas porções territoriais irregulares e efetivar a inclusão desses moradores, por meio de processos de regularização

fundiária, urbanística e ambiental. Vale a pena ressaltar que esse processo não deve se limitar somente à questão da titulação do direito real que fornece suporte ao exercício da moradia. Para ser completo e ter êxito, deve abranger as dimensões social, ambiental, urbanística e jurídico-dominial do problema. É um processo de inclusão social, de dignidade da pessoa humana, de integração à cidade e, logo, a função social da propriedade.

Portanto, a regularização fundiária é uma das formas de se garantir o direito à moradia, ao direito ao meio ambiente equilibrado, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito a cidades sustentáveis, democráticas e socialmente justas.

Os aspectos informais e ilegais do acesso à moradia nas favelas e habitações irregulares invadidas sofreram diversas modificações ao longo dos anos. Apesar da precariedade da lei ainda há o impedimento da entrada do grande capital imobiliário nas favelas, das práticas imobiliárias nos interiores dessas localizações assemelham-se cada vez mais àquelas que existem nos bairros ditos formais e informais.

O Projeto de Lei federal nº 3.057 de 2000, no dia 30/11/2004, foi aprovado, enfocando esta problemática, ressaltando o caráter sustentável que deve objetivar toda política de regularização fundiária. De acordo com artigo 2º, inciso II deste projeto de lei, a regularização fundiária sustentável é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, realizadas pelo Estado por motivos de interesse social, que busca realizar adaptações para as aglomerações informais conforme previsto em lei, de forma a garantir o direito social à moradia, ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente saudável equilibrado.

Ademais, o artigo 81 deu destaque à regularização fundiária sustentável, sendo que esta deve priorizar a permanência, na área ocupada, das pessoas desfavorecidas, assegurando melhores condições de sustentabilidade urbanística, ambiental, social e os níveis adequados de habitação.

O projeto de lei citado prioriza a integração socioespacial dos habitantes, estimulando, assim, a articulação da regularização fundiária com demais políticas urbanas, amplamente, como as que são relacionadas tanto com a mobilidade urbana quanto com o saneamento básico e demais infraestruturas básicas. Neste contexto Carvalho (2011; p.56) aborda o Estatuto da Cidade dizendo que:

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado nos anos 80, retoma a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana. Os institutos jurídicos e urbanísticos regulamentados são as condições institucionais necessárias $\frac{3}{4}$ sem que sejam obrigatoriamente suficientes $\frac{3}{4}$ oferecidas ao poder público municipal para a produção de bens públicos e o cumprimento de funções sociais.

O Estatuto da Cidade mantém a divisão de competências entre os três níveis de governo, concentrando na esfera municipal as atribuições de legislar em matéria urbana. A permanência desse quadro significa, em outras palavras, circunscrever o tratamento e a proposição de soluções às questões urbanas nos limites do território municipal, pois compete aos poderes executivo e legislativo municipais equacioná-las. O reverso dessa orientação expressa-se na ausência de instâncias decisórias legalmente instituídas para o tratamento de muitos dos problemas urbanos que extrapolam os limites de municípios, configurando as áreas metropolitanas e as aglomerações urbanas.

Sem romper a inviolabilidade do direito de propriedade privada, reconhecido em sentido individual, o Estatuto da Cidade, tal como contido na Constituição Federal de 1988, estabelece que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas" (artigo 39). O direito de uma dada propriedade urbana passa, desta forma, a ser reconhecido a partir de regras legais municipais definidoras de suas potencialidades de uso, e o seu conteúdo econômico é atribuído pelo Estado mediante a consideração dos interesses sociais envolvidos durante o processo do plano diretor. Logo, a abrangência atribuída ao plano diretor é que determinará a concepção de propriedade social que será adotada. Em vez de um direito com conteúdo predeterminado, o direito de propriedade poderá transformar-se no direito à propriedade. Assim, com essa perspectiva, da propriedade é revista o sentido individual, e passa a ser definido por uma função socialmente orientada (FERNANDES, 1995).

4 DIREITO COLETIVO URBANO

A seguir será discutido sobre o Usucapião como maneira de regularização fundiária e sócio ambiental, bem como sua aplicabilidade no contexto coletivo. Dessa maneira, entender-se-á a etimologia da palavra e seu funcionamento na sociedade.

A ação de usucapião ocorre em nome do próprio possuidor em caso de o mesmo ter capacidade plena, do contrário o mesmo é representado pela Funai ou curador especial no caso dos indígenas e demais que necessitam de representante legal. Quanto aos requisitos reais, poderão ser usucapidas as coisas corpóreas, que estão no comércio, capaz de ser prescrito e que podem ser alienados: bens móveis, imóveis e os direitos reais de fruição (servidão). Ainda há os requisitos formais que têm que estar presentes em qualquer ação de usucapião. São eles: accessio possessionis (posse), o tempo e o animus domini (intenção de ser dono). Há, também, os requisitos suplementares que são o justo título e boa-fé.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) introduz no ordenamento jurídico interno mais uma modalidade de usucapião, em seu artigo 10:

A áreas urbanas com mais de 250 duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de

baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Esta modalidade também é chamada de usucapião legal constitucional, previsto expressamente no Artigo. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua residência ou um lugar chamado de lar, adquirir-lhe-á a propriedade, pela prescrição da decorrência do lapso temporal e os demais requisitos necessários a aquisição da propriedade por meio deste instituto.

A lei cria, desta forma, modalidade de usucapião coletivo, com a finalidade de atender à pressão social das ocupações urbanas. Além disso, possibilita que a coletividade regularize a ocupação, sem os obstáculos e o preço de uma ação individual de usucapião. A ocupação de terrenos é a modalidade mais usada pela população urbana. A legislação exige que a área tenha mais de 250 metros quadrados, com ocupação coletiva, sem identificação dos terrenos ocupados. Na prática, até os terrenos podem ser identificados. Acontece que essa identificação se mostra, na maioria das vezes, confusa ou inconveniente nesse emaranhado habitacional. A área deve ser particular, pois a Constituição Federal proíbe expressamente a usucapião de terras públicas (Venosa, 2003).

Nesta modalidade temos alguns requisitos ocupação numa ação de Usucapião Especial Urbana Coletiva, bem como motivo plausível para a não transformação desta ação em uma usucapião especial urbana. Este estudo tem como premissas a boa-fé, a confiança e a segurança jurídica integral, na investigação para a comprovação da posse, na busca da titularidade, na propriedade de direito e, não mais, somente de fato.

5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Os instrumentos de regularização fundiária são variantes, isto é, cambiam conforme a política agrária do país, por exemplo, o conceito legal de regularização fundiária, que foi apresentado pelo artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, foi revogado pela Medida Provisória nº 759/2016 e também pela Lei nº 13.465/2017.

Atualmente não existe sequer uma definição legal do que seja, de fato, regularização fundiária de uma forma mais ampliada, porém somente de sua modalidade urbana com a criação da chamada “Regularização Fundiária Urbana” – ReUrb, que consiste em “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, com base no artigo 9º da Lei nº 13.465/2017.

Tem-se a Reurb-E e a Reurb-S, a segunda modalidade com características de áreas sociais menos favorecidas e características próprias e gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades

imobiliárias regularizadas, nos termos do decreto do artigo 5º, parágrafo 8º do Decreto 9.310/2018, e demais legislação aplicáveis ao caso concreto. Esse instrumento revelou-se em uma operação bastante complexa que atinge diversos atores urbanos. Através da descentralização administrativa, apresentada pela Carta Magna de 1988 e, ao menos, até a criação do Ministério das Cidades pelo presidente, Lula, na época, em 2003 e demais, a esfera municipal exerceu um papel central e, geralmente, solitário em benefício da regularização fundiária.

O desinteresse pela legalização do solo contribuiu para o fracasso de projetos sociais e ambientais. A finalização das políticas de remoções forneceu uma certa segurança da posse, o que fez reduzir, em várias ocupações irregulares, as reivindicações sociais para que fosse feita a regularização do solo. Essa segurança pode revelar-se como enganosa, como se nota na retomada atual do discurso, em prol da remoção das invasões.

O impacto do crescimento da violência sobre as atividades imobiliárias nas redondezas das favelas, somado à profusão de argumentos ecológicos sobre as ameaças ocasionadas por elas à natureza, tem servido para explicar as atuais críticas com relação às políticas de urbanização de favelas, e construções irregulares e em locais perigosos e com risco à vida da população. Desta forma, a regularização fundiária deve ser entendida não apenas como uma forma de aniquilar o status fundiário ilegal dos espaços favelados (Hoshino; Meirinho; Coelho, 2017), todavia, sobretudo como uma forma de assegurar a inclusão socioespacial das populações faveladas no setor urbano.

Observa-se, pois, que o CAR pode ser efetivado, de forma unilateral, provisoriamente, pelo eventual possuidor ou, até mesmo, pelo responsável do imóvel. Contudo, além de não se definir de maneira inequívoca quem seria o responsável pelo imóvel apto a efetivar o cadastro, a documentação solicitada para comprovação de posse se afigura como frágil, na medida em que a Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS/PA (Pará, 2013) permite, por exemplo, que qualquer certidão do órgão fundiário ou Sindicato, Associação ou Cooperativa seja aceita para tais finalidades.

Entretanto, não há nenhuma verificação documental com a finalidade de assegurar se, por exemplo, trata-se de área apropriável, permitindo a inscrição de posses em terras públicas, afrontando, assim, totalmente o ordenamento jurídico (Moreira, 2017). O CAR, apesar de um ótimo instrumento com dados cadastrais apresenta as suas fragilidades, pois é expedido unilateralmente por profissional contratado pelo possuidor ou proprietário do imóvel, e não tem a chancela de um órgão público. Acredita-se que a informalidade é a maior característica no Brasil até nos grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro e demais cidades chegando a quase 50% de seu território. A informalidade chega a superar 11% em alguns municípios segundo o IBGE - Instituto Brasileiro Geografia e Estatística - (IBGE, 2020). A promulgação da Carta Magna, em 1988, coroou o longo processo de democratização do Brasil que começou no final dos anos 1970.

A democratização do país foi o momento propício para que fosse feita uma reflexão mais acurada acerca da

integração socioespacial das camadas urbanas mais desprotegidas, seja no plano jurídico seja no plano social. Mediante as pressões dos movimentos sociais urbanos, a Constituição Federal, na parte que trata sobre a política urbana, mais especificamente em seus artigos 182 e 183, abrangeu a propriedade e a própria cidade como uma efetivação de uma função social. Este mesmo dispositivo legal estabeleceu que o município exerce, a partir de então, um papel importantíssimo na formulação e na aplicação das políticas de desenvolvimento urbano local (Gonçalves, 2009).

O instrumento de base dessa política é doravante o Plano Diretor Municipal, exigência constitucional a todas as cidades que possuem mais de 20 mil habitantes. Todas as disposições deste capítulo constitucional focalizam na instituição de medidas aptas a dissuadir a concentração especulativa do solo, assim como possibilitar a legalização das maneiras informais de acesso à moradia digna, à água encanada, saneamento básico, malha viária, transporte, energia, e outras infraestruturas básicas (BRASIL, 2019).

A área selecionada e delimitada objeto da regularização, alvo da regularização fundiária, precisa ser declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) por uma lei municipal. Tal ferramenta jurídica prevê a possibilidade de flexibilizar regras urbanísticas diferentes, quando houver interesses sociais. O emprego das ZEIS coloca, então, fim à ideia, normalmente retomada pelas autoridades públicas, de que elas não poderiam instalar serviços públicos nas favelas, devido à ilegalidade urbanística e fundiária desses espaços. Ao declarar uma zona ZEIS, haverá uma permissão com relação a um controle mais restrito do poder público sobre a utilização desses espaços que são destinados, de forma prioritária, à habitação de interesse social e urbanístico (Gonçalves, 2009).

Ainda de acordo com Gonçalves (2009), o artigo 183 da Carta magna de 1988 também prevê que todo ocupante de terrenos tem a possibilidade de adquirir a propriedade do solo pela UEU (Usocapião Especial Urbano), se ele nesta habita há mais de cinco anos, se o proprietário, durante este período, não interveio para recuperar o terreno, e há também a condição de que a superfície do imóvel não ultrapasse 250 metros quadrados.

Pode-se dizer que, conforme Compans (2003, p. 51), tal abordagem buscou tornar muito mais simples os procedimentos administrativos e judiciais, contudo, ela mencionou outras questões e barreiras, com relação à complexa gestão destes condomínios nos interiores das favelas e invasões. Assim, verifica-se que a análise do alcance do instrumento jurídico é muito complexa.

Logo, a UEU legitimou várias de ocupações de terrenos urbanos, geralmente, conservados de maneira especulativa, fazendo valer o princípio da função social da propriedade, bem como os demais direitos inerentes a essa propriedade. Para avançar na solução do problema fundiário no estado do Pará, faz-se necessário planejar e coordenar esforços entre diferentes órgãos e níveis de governo. Não obstante, mesmo que o Terra Legal e outras instituições federais possuam jurisdição sobre várias questões fundiárias, sugere-se que o governo do Estado coordene uma avaliação sobre as diferentes demandas

existentes no seu território, sobre as iniciativas em andamento para resolvê-las e, com base nisso, organize e articule parcerias que possam acelerar resultados e otimizar recursos (Imazon, 2015).

O georreferenciamento também é um importante instrumento para o combate a grilagem de terras e sobreposição de terras como o mesmo título, desta maneira combate às fraudes de agentes e criminosos de má-fé que utilizam de instrumentos fraudulentos para falsificar e obstaculizar o processo de regularização fundiária rural. No Estado do Pará, o Código de normas do Tribunal de Justiça do Estado do Pará regulamenta que propriedades acima de 100 hectares obrigatoriamente tem que averbar o georreferenciamento na matrícula do imóvel. E esse georreferenciamento deve ser cadastrado no INCRA, e confirmado no seu sistema de informações chamado SIGEF, e depois confirmados pelo Registro de Imóveis onde é localizado e pertence a sua submissão geográfica e legal. E os imóveis rurais com os títulos expedidos pelo Iterpa (Instituto de Terras do Estado do Pará) exigem a mesma sistemática e procedimento, o mapeamento de um imóvel rural referenciando os vértices de seu perímetro ao Sistema Geodésico Brasileiro, definindo sua área e sua posição geográfica. Serve para a regularização registral dos imóveis rurais, segundo a nova legislação (Lei 10.267/01 e Decretos 4.449/02 e 5.570/05).

Um instrumento muito eficaz e seguro que confere segurança a todo esse processo de regularização e cadastramento das terras com um mínimo de erro tendo em vista que sua localização é mapeada pelo satélite sem margens de erros ou sobreposição de terras e proprietários e demais envolvidos no processo. Um processo que deveria ser estendido às demais propriedades como um todo para proporcionar uma maior proteção e segurança jurídica e técnica no cadastro imobiliário brasileiro e estadual. O custo ainda está um pouco alto devido aos equipamentos e mão de obra especializada. O detentor do imóvel rural deve contratar um responsável técnico para realizar a demarcação georreferenciada da sua área. O profissional deve ser habilitado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e credenciado junto ao Incra. Os técnicos credenciados responsáveis pelo serviço de georreferenciamento acessam o Sigef na internet e enviam o arquivo digital com os dados cartográficos dos imóveis rurais. Se não houver inconsistências ou sobreposições – análise feita pelo próprio sistema – a certificação é obtida com a geração da planta e do memorial descritivo das áreas de forma automática. Os documentos, assinados digitalmente, podem ser impressos e levados ao registro de imóveis.

O Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) é o documento expedido pelo Incra que comprova a regularidade cadastral do imóvel rural. O certificado contém informações sobre o titular, a área, a localização, a exploração e a classificação fundiária do imóvel rural. Os dados são declaratórios e exclusivamente cadastrais, não legitimando direito de domínio ou posse. O CCIR é indispensável para legalizar em cartório a transferência, o arrendamento, a hipoteca, o desmembramento, o remembramento e a partilha de qualquer imóvel rural. É essencial também para a concessão de crédito agrícola pois

é exigido por bancos e agentes financeiros.

Um pressuposto para emitir o CCIR é necessário que o imóvel rural já esteja regularmente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). A emissão do certificado é realizada via internet e o interessado também pode procurar uma unidade de atendimento da rede Incra e demais como o Cartório de Registro de Imóveis.

Um das finalidades da regularização é de mitigar parte do problema e permitir que o tempo e o esforço humano empreendidos numa região alcancem a melhoria das condições de vida no local. Não significa redimir o Poder Público da obrigação de atender as comunidades carentes (e de fiscalizar para evitar que novos casos de ruptura da ordem se estabeleçam), mas sim de ir atendendo aos poucos o que for possível.

No processo de regularização existem os impostos incidentes sobre a propriedade no qual podemos fazer um breve relato, seja pelo simples fato de ser proprietário assim como o imposto municipal IPTU (Imposto Territorial Urbano), caso o imóvel localizado na zona urbana, e o ITR (IMPOSTO TERRITORIAL RURAL), nas propriedades localizadas na zona rural e são impostos propter rem, ou seja próprios da coisa, a obrigação propter rem é uma relação entre o atual proprietário e/ou possuidor do bem e a obrigação decorrente da existência da coisa. Destaque-se que a obrigação é imposta ao titular adquirente da coisa, que se obriga a adimplir com as despesas desta. E no momento da transmissão também são pagos o ITBI (Imposto de transmissão inter vivos) pagos ao ente municipal, e o ITCMD (Imposto transmissão causa mortis e doação) pagos no caso de morte ou de doação no qual o ente tributante é o Estado federado.

O Brasil possui um instrumento legal de proteção ambiental aplicado às propriedades rurais que, até onde sabemos, nenhum outro país da América Latina e do mundo possui algo semelhante: a Reserva Legal (RL). Embora diferentes propostas tenham sido desenvolvidas principalmente nos Estados Unidos, esse mecanismo evoluiu e se ajustou à realidade do Brasil. Em geral, a RL é uma área delimitada dentro da propriedade ou ocupação rural, que mantém as características desse bioma e, portanto, para seu uso econômico, o desmatamento ou modificação do bioma original é proibido, mas permite o uso sustentável. Com sua origem no Novo Código Florestal Brasileiro (NCF) de 1934, mas com referências de sua época imperial, a RL recebe seu nome na CF de 1965 e é reafirmada na atual CF.

A RL torna-se um elemento polêmico devido aos distintos posicionamentos frente a essa figura de proteção nas propriedades rurais ao longo de sua história. Em geral as cifras de proteção são restritivas, limitam o tipo de atividade e a intensidade com que podem se desenvolver onde está decretado. Uma figura de proteção, no Brasil conhecida como Unidades de Conservação (UC), pode variar de justificativa, intenção, escala, intensidade, uso, entre muitos outros. Embora o RL seja um instrumento de proteção, não é tradicional. A diferença é que as UCs são decretadas em área pública, via de regra, e são delimitadas por ato do poder público sob as considerações necessárias para o país, estado ou município. Por sua vez, a RL em sua totalidade é produto de um único instrumento legal (CF)

que a localiza em propriedades rurais limitando seu uso agropecuário. Assim, certos tipos de atividades são restritos em parte da propriedade rural, mas outros são permitidos por critérios sociais, ambientais e, claro, econômicos. Desta forma, o RL e o UC são gerenciados de forma diferente.

A aplicação da RL responde a três parâmetros: (1) a lógica da diversificação entre preservação e conservação, (2) a conotação geopolítica e (3) a singularidade territorial, biológica e sociocultural. O Brasil é um país que atua na dualidade preservação-conservação, entendida a primeira como a ação de não intervenção econômica de um espaço e a segunda como a utilização de recursos sob parâmetros de sustentabilidade. O RL está na segunda categoria.

Por fim, dadas suas características espaciais e de biodiversidade, as políticas brasileiras geraram pressões nacionais e internacionais para aumentar a proteção e a variedade de suas áreas. Isso explica, em parte, os diferenciais nos percentuais de RL de acordo com os biomas. Em todos esses aspectos, o Brasil entendeu que a RL era uma ferramenta que poderia atender a esses elementos. Independentemente do parecer sobre este instrumento, é inegável que a RL do Brasil tem desempenhado papel relevante na manutenção da cobertura vegetal e conectividade entre fragmentos em um país onde o setor do agronegócio corresponde a 21% do PIB em 2019. Adequadamente adaptado a particularidades locais, este instrumento pode ser útil para outros países interessados em conservar seus recursos naturais fora das áreas protegidas tradicionais.

Isso vem sendo considerado por alguns autores um aspecto negativo na dinâmica produtiva das áreas, o que tem causado atrasos na aplicação desta, mesmo desde o período imperial, quando uma figura primitiva da RL foi estabelecida.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa de periódicos, obras sobre o assunto abordado e aplicação de questionário a cinco funcionários que trabalham com o cadastro de terras da região Oeste do Pará e procuram o cartório em busca de legalização de terras ou para esclarecimento de dúvidas.

O presente trabalho de pesquisa foi realizado com base nas experiências práticas com a problemática tratada e análise de exemplos que estimulam o entendimento do trabalho e a comparação entre a teoria, realidade na região estudada, e a prática que tem sido utilizada conforme os costumes da região.

Nesta pesquisa, a natureza exploratória se evidencia por meio da fase de levantamento bibliográfico para aprofundamento dos conceitos e legislações existentes, as leis existentes em âmbito federal como a REURB, A Lei Federal nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. A revisão da literatura, foi crítica, meticulosa e ampla.

No início do questionário, os sujeitos deveriam apenas colocar suas iniciais a fim de não se identificarem totalmente, no entanto eles se recusaram a assinar pelo medo que sentiram da retaliação política, pois são cargos

comissionados. Dessa forma, identificá-los-ei como sujeito 1, 2, 3 e assim por diante. Todos são do gênero masculino. Enquanto limitação para que se possa tomar esses dados como sendo definitivos, há de se considerar o baixo grau de instrução dos respondentes e a sua baixa capacidade cultural sobre essas questões. Dessa forma, não foi possível ir além, porque esses sujeitos não estão, de certa maneira, aptos a responder com maior profundidade, inclusive aqueles que ocupam funções no poder público. Para a análise dos dados construíram-se quadros que sintetizaram as respostas obtidas junto aos Entrevistados (E).

7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Quando questionados sobre a possibilidade de a regularização fundiária melhorar os serviços públicos essenciais, a partir das respostas, pode-se entender que todos os respondentes convergem para a ideia de que a regularização traz benefícios “sim, acredito que com a regularização traga mais recursos para o município (E3), “Sim, acredito que com a regularização a prefeitura poderá recolher mais verbas para a implementação dos serviços” (E5). Percebe-se um baixo nível de compreensão das possibilidades de ganho a partir da regularização, pois os sujeitos são muito superficiais nos seus relatos. Assim, é possível notar que eles não conseguem compreender com clareza quais são os benefícios que ali aparecem. Faltam também, por exemplo, conhecimentos sobre os direitos gerados ao longo do tempo pela própria tolerância e informações sobre os elevados custos absolutos e relativos dos programas de melhoramento. Ou até mesmo em relação à ocupação informal acompanhada por uma crescente convicção tanto das autoridades quanto da opinião pública de que os assentamentos consolidados devem ser melhorados por meio da introdução de infraestrutura, fornecimento de serviços urbanos básicos e equipamentos.

No entanto, quando se questionou sobre as vantagens da regularização fundiária, há um movimento consideravelmente distinto. Foram apontadas como vantagens o “melhoramento urbano” (E1), “A inclusão social e reconhecimento do direito de propriedade e linhas de financiamento com juros baixos” (E2), “As vantagens da regularização são inúmeras, assim como a geração de maior recursos e investimentos na região e trazendo dignidade e cidadania à população” (E4).

Nessas respostas, temos presente uma das dimensões de cunho social: a sustentabilidade. Outra perspectiva também foi acionada, debruçando-se sobre questões voltadas para a economia. Assim, a regularização fundiária passa a ter, para esses respondentes, o potencial de gerar benefícios econômicos ainda maiores do que aqueles que poderiam ser obtidos apenas com um aumento da segurança sobre a posse da terra. Isso reforça o que Gonçalves (2009) afirma sobre a razão disso ser que a regularização, ao concentrar e sistematizar informações relativas à propriedade, aumenta a certeza sobre as características sociais e econômicas de um espaço. Além disso, a regularização pode reduzir os conflitos de terra e, por meio de melhores informações cadastrais, pode resultar em um melhor sistema de administração de terras.

Embora todos esses pontos estejam entrelaçados nas respostas, parece haver uma falta de clareza de conteúdos nas falas dos sujeitos, isso porque, quando questionados mais pontualmente sobre o social-econômico, as respostas tornam-se extremamente superficiais: “sim” (E2), “com certeza” (E5). Aqui, percebe-se, como dito anteriormente, uma falta de explicação sobre o que foi perguntado. Mesmo que o enunciado não indique “justifique sua resposta” as perguntas feitas aos entrevistados os induziam a se posicionar mediante as perguntas. De modo geral todos afirmaram como a regularização se torna importante para o fomento ao desenvolvimento social e econômico da sociedade.

Uma questão central apresentada foi: o que dificulta o processo de regularização fundiária? Podem-se distinguir três tipos de políticas de regularização: i) aquelas cujo objetivo é sanear a situação do imóvel; ii) aquelas cujo objetivo é sanear a situação urbano-ambiental e iii) as integrais que articulam i) e ii). As experiências de políticas de regularização integral têm sido escassas, como bem indicam os entrevistados. Geralmente, as políticas de regularização são implementadas de forma desarticulada, sendo as políticas do tipo i muito mais difundidas, como podemos notar nas respostas “A falta de vontade política de acesso e concretização de implemento da execução do processo regulatório.” (E3) e “O desinteresse da gestão do município e do Estado” (E4). Tal fato deveu-se a intervenção ser menos onerosa, ter maior visibilidade em termos políticos e ter recebido forte promoção de alguns organismos internacionais devido aos seus supostos efeitos multiplicadores.

Os posicionamentos demonstrados frente ao questionamento sobre o que pode ser realizado para a melhoria das condições da regularização fundiária, os posicionamentos manifestados apontam para uma responsabilização ao nível de governo ou autoridade em matéria do tratamento dos mais distintos recursos da regularização fundiária, “o gestor municipal executar o projeto” (E1), bem como a necessidade de estabelecimento de parcerias entre o público e o privado, “uma parceria entre o segmento público e privado para implementação” (E4), importante destacar que a regularização deve ser um objetivo tanto no urbano quanto no rural, pois permitiria direcionar a demanda por responsabilidade com melhores resultados ou cobrar prestação de contas das autoridades aos seus cidadãos. Os problemas surgem quando o município apresenta uma clara falta de capacidade institucional, o que se manifesta na não visualização ou priorização das obras públicas, na falta de recursos humanos e financeiros, no não cumprimento das suas obrigações para prestar o serviço sem qualquer penalidade ou responsabilidade ou com baixa eficiência na recuperação dos custos do serviço.

Sem dúvidas, dentre todas as perguntas, esta foi a mais técnica: Os municípios que realizaram o processo de regularização melhoraram os índices de desenvolvimento sustentável e respeito ao meio ambiente?, a ponto de exigir um certo conhecimento dos índices de desenvolvimento sustentável, o que, conseqüentemente, só poderia ser respondido, dentro das condições supracitadas, se

houvesse um maior e constante estudo na área. Sendo assim, dois respondentes disseram que não sabiam (E3 e E4), e os demais afirmaram sem justificativa plausível e com dificuldade, por exemplo: “Sim. Porque com essa organização pode ser feita o estudo e implementação de bairros com toda a infraestrutura necessária” (E5). Dentro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável implementados pela ONU, os objetivos 6, 7 e 8 convergem com as propostas da regularização fundiária, como garantir a disponibilidade e gestão sustentável de água e saneamento, o acesso a energia acessível, confiável, sustentável e moderna, bem como se volta para a promoção do crescimento econômico, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Diante desse cenário, cabe apontar uma crítica acerca da própria legislação da ReUrb, da Regularização Fundiária e do Código Florestal. Ressalta-se isso, porque há uma grande questão que permeia essa falta de conhecimento dos respondentes: a característica essencialmente técnica desses documentos torna-os incapazes de alcançarem igualmente a população, mesmo aquela que trabalha na área. Há uma grande dificuldade para compreender essas instruções formais, uma vez que muitos dos servidores não têm nem ao menos capacitação.

Quando questionados sobre quem é o principal responsável pela regularização fundiária, mais uma vez, vemos o poder municipal sendo acionado, “O poder público detentor das terras localizadas na área a ser regularizada” (E3), “A prefeitura é responsável pelo desenvolvimento do município e de sua população” (E5). No conceito de território o poder dos atores é um conceito transformador do mesmo, cujas interações e rotinas de contato criam o espaço.

Tradicionalmente, os esforços de regularização têm se concentrado na titulação de um sujeito, como se pode perceber com as respostas dos entrevistados. No entanto, o problema que persiste nas experiências resididas no Pará é a geração de áreas legalizadas com deficiências de infraestrutura e equipamentos de serviço público e com condições territoriais deficientes, incluindo paisagismo. A partir dos instrumentos de políticas públicas e normativas, é possível identificar que o interesse do poder público em abordar os problemas que essas comunidades apresentam não é suficiente, é preciso que o Estado entre com uma maior condição de financiamento nesse processo.

Alguns autores como Harvey (1996) apontam que parte do problema espaço-tempo na regularização fundiária se deve ao fato de que esses processos de inovação provocam uma debandada de mudanças - não apenas de produtos, processos, formas de trabalhar e estilos de vida, mas também espaciais - que desintegram formas territoriais para criar novas, radicalizam a organização do espaço, fragmentam e polarizam a sociedade. Porque diante de uma proposta artificial de um espaço de redes e fluxos, persiste outro espaço mais real, onde se realiza o cotidiano, concreto e não virtual, indissociável da cultura e da história da região.

O problema, então, é que esse tipo de espaço de fluxos que se pretende construir tende a concentrar cada vez mais a riqueza e o poder regional, pois localiza e hegemoniza as funções de direção, gestão, controle, produção de conhecimento e inovação, tornando-se o

centros governantes do modelo espacial, mas ao fazê-lo desconecta esses territórios não competitivos, excluindo-os do sistema dominante, uma vez que esses novos modelos territoriais apenas articulam e integram aqueles territórios de que necessita porque são funcionais e rentáveis para a acumulação de capital. Isso exclui os demais territórios e, portanto, seus habitantes, o que provoca uma contradição, um conflito, ou deixando-os como reserva de trabalho ou depósito de resíduos. Isso invariavelmente acaba se manifestando nas desigualdades, entre a riqueza e a pobreza.

Embora seja difícil prever as consequências se os atores marginalizados não forem levados em consideração, os conflitos atuais, como os observados nas respostas dos entrevistados, são um bom indicador de que comprometem seriamente o equilíbrio regional em todas as áreas. Por isso, é importante superar a visão convencional do capital na dinâmica econômica atual (valores de uso e troca, acumulação e transnacionalização do capital), destacando a importância da criação de capital humano (capacidades das pessoas), desenvolvendo o capital social (relações, redes, etc., que facilitem a governança e ampliem o acesso aos serviços básicos) e mantenham e valorizem o estoque de capital natural (base de recursos naturais) por meio do fortalecimento das capacidades culturais e políticas da sociedade desta região metropolitana. Portanto, essas organizações devem ser reconsideradas como atores importantes.

Embora as abordagens das entrevistas pareçam relativamente simples de enunciar, não o são na hora de aplicá-las, pois implicam em um ambiente e políticas favoráveis que garantam a estabilidade e a equidade social, cultural, política e econômica das comunidades humanas, o que significa um grande esforço político, forças para resolver seus problemas e diferenças.

8 CONCLUSÕES

Enquanto sujeito repleto de experiências vividas dentro do locus desta pesquisa, afirma-se que as condições de emergência para produções de saberes e para o trabalho com as materialidades dispostas no desenvolvimento da discussão teórico-analítica foi permeada por inúmeras dificuldades. Dentre elas, é possível citar a ausência de políticas, de financiamento, bem como a presença de impostos e outros dispositivos regulatórios e organizacionais situados nas relações entre quem pode falar, quem não pode falar e em que momento um discurso deve aparecer.

De uma forma geral, após aplicados os questionários, verificou-se que as respostas são coincidentes e convergem para um mesmo ponto em comum a falta de interesse e vontade política das atuais gestões da esfera municipais, tendo em vista que é um processo demorado e a longo prazo verifica-se a colheita de resultados e dos frutos semeados. As respostas indicaram, na sua imensa maioria, que o primeiro passo seria uma maior vontade política para executar o que já está previsto em lei na sua prática. E devido a crise da saúde em que nós encontramos os outros setores restaram esquecidos ou sem importância necessária para o momento. Os agentes públicos reconhecem a importância desse estudo e sua

efetividade, contudo esbarram na falta de apoio ou escolha política do seu atual gestor.

A abordagem da pesquisa compreendeu entre comparação entre a literatura e uma pesquisa de campo realizada entre os principais atores que compõem esse o processo de regularização fundiária assim como: posseiros, proprietários, servidores públicos, registradores de imóveis, engenheiros ambientais e florestais, ocupantes, detentores de posse e ocupadores de posse. Um processo bem complexo que demanda um estudo da ampla legislação existente envolvendo os poderes públicos municipais, estaduais e federais.

Nesse trabalho de pesquisa identificamos uma ampla legislação envolvendo todos os registros públicos, entes cadastramento dos títulos de propriedade, os órgãos do Ibama, Secretaria do Meio Ambiente, Estaduais e Municipais. Um procedimento que vem trazer mais dignidade e cidadania a população. A legislação atual possui a REURB, a regularização fundiária urbana é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

As medidas jurídicas correspondem especialmente à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação. É o aspecto da falta de um “documento” que dê a plena propriedade ao beneficiário direto da Reurb.

Em suma, no trabalho concluímos que a principal dificuldade na imensa maioria dos municípios dessa região é a falta de interesse das gestões municipais em executar e desenvolver as políticas públicas de regularização, emissão de títulos, cadastramento e mapeamento, conforme a lei, na maioria das vezes ficam em segundo plano em detrimento aos setores que o investimento é a curto prazo e trazem benefícios eleitorais na campanha eleitoral, e os demais projetos ficam esquecidos tendo em vista que o retorno é a longo prazo e mais moroso. Vale ressaltar que, uma vez realizada a regularização fundiária os benefícios são para todas as pessoas envolvidas e um maior acesso aos serviços públicos essenciais assim como: água encanada, saneamento, energia, coleta de lixo, tratamento de esgoto, educação, saúde, etc.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. R. V. **Função Social da Posse**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

BRASIL. Lei 4.504 de 30 de Outubro de 1994. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4504.htm>. Acesso em: 20 de março de 2020.

BRASIL. Lei 11.481 de 31 de Maio de 2007. **Ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em set 2021.

BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009/MP 459. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2012.

BRASIL. Lei 3.057 de 30 de Novembro de 2000. **Lei de Responsabilidade Territorial**. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/2008/01/02/imported_10329/. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Lei 11.977 de 7 de Julho de 2009. **Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV e a regularização fundiária**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 12 out 2020.

BRASIL. Lei 13.465 de 11 de Julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 12 out 2020.

BRASIL. MP 759 de 2016. **Reforma agrária e regularização das ocupações em Estados da Amazônia**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>. Acesso em: 12 out 2020.

BRASIL. Lei 9.310 de 15 de Março de 2018. **Estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 12 out 2020.

BRASIL. **DECRETO Nº 23.793, DE 23 DE JANEIRO DE 1934**. Aprova o código florestal que com este baixa, Brasília, DF, jan 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

CABRAL, F. L. **A função social do imóvel rural: princípio e aplicabilidade no Brasil**. Dissertação de mestrado – UFG, Goiânia, 1997.

CARVALHO, S. N. **Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos**. Tese de Doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1999.

CASTELLS, M. **Cidade, democracia e socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

COMBY, J. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne. **Études Foncières**, n.128. p. 38-44, 2007.

CRUZ, L. R. da. **A função social da propriedade e a Constituição Federal**. 2020. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11420/A-funcao-social-da-propriedade-e-a-Constituicao-Federal>. Acesso em: 28/11/2020.

FERNANDES, E. **Law and urban change in Brazil England**. New York: Avebury, 1995.

GADELHA, R. M. F. **Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira Norte do Brasil**. Amazônia Brasileira, v. 16, n. 45, p. 63-80, 2002.

GONÇALVES, R. S. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. Cidade e exclusão, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009.

HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Espaço e Debate, n. 9, p. 48-65, 1996.

HOSHINO, T. de A. P.; COELHO, L. X. P; MEIRINHO, B. C. D. **A usucapião especial urbana como instrumento de regularização fundiária plena: desafios para um giro hermenêutico rumo à nova ordem jurídico-urbanística**. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 3, p. 972-1001, 2017.

IBGE. **Informalidade supera 50% em 11 estados do país, diz IBGE**. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/informalidade-atinge-recorde-em-19-estados-e-no-df-diz-ibge.shtml>: Acesso em: 19 de março de 2020.

LE ROY, É. *et al.* **Autonomie du droit, hétéronomie de la juridicité**. In: SACCO, Rodolfo (ed.). **Le nuove ambizioni del sapere del giurista: antropologia giuridica e traduttologia giuridica**. Roma: Accademia Nazionale dei Lincei, 1996.

LIMA, R. A. de M. **Direito agrário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MARÉS, C. F. **A função Social da Terra**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2003.

MPPR, Ministério Público do Paraná. **Regularização Fundiária**. 2015. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/pagina-22.html>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

MOREIRA, E. **O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na Amazônia?** 2017. Disponível em: <https://abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>. Acesso em: 10 de abril de 2020.

MELO, J. M. D. de. **A função social da propriedade**. 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 14 de maio de 2020.

PARÁ. **Governo do Estado do Pará**. 2011. Disponível em: http://www.pa.gov.br/O_Para/opara.asp. Acesso em 10 out 2021.

SOTO, H. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos paísesdesenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

TEIZEN, A. G. J. **A função social no código civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

UNGER, M. **Regularização fundiária é o maior problema na Amazônia, diz Mangabeira**. 2008. Entrevista concedida à Agência Brasil. Disponível em: <https://www.blogquartopoder.com.br/search?updated->

max=2008-09-22T08:15:00-07:00&max results=20&reverse-paginate=true&start=60&by date=false>. Acesso em: 13 de março de 2020.

VENOSA, S. de S. **Usucapião coletivo no novo Código Civil**. 2003. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/944/usucapiao-coletivo-no-novo-codigo-civil>. Disponível em: 18 de abril de 2020.